

УДК 342.228(091"15")

ГЕТЬМАНАТ СКОРОПАДСЬКОГО: ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Серєда А.М., к.і.н., доцент, Сергач І.О., студент

Запорізький державний університет

Державотворення – це складний і суперечливий процес з багатьма проблемами і неоднозначним їх розв’язанням. Проблема створення ефективної моделі збалансованих державно-управлінських відносин поставала перед українським суспільством протягом усього періоду його існування. Динамічні процеси становлення та розвитку інститутів державної влади на сучасному етапі мають свою історичну традицію.

Початок ХХ ст. збудив в Україні багатовікові прагнення мати свою державу. З поваленням Центральної Ради завершився перший етап українського державотворення і був випробуваний ще один напрямок розбудови незалежної української державності – гетьманат. Стабілізувати положення в країні на той час могла людина, яка б сконцентрувала у своїх руках усю повноту влади, враховуючи, що політичні і соціальні сили в державі не дозволили б повернення до старих часів монархізму.

Тож на те, яка форма правління повинна була прийти на зміну Центральній Раді і демократичній республіці, найбільше вплинули співвідношення соціальних і політичних сил, традиції країни, внутрішні і зовнішні фактори. Усі ці обставини призвели до появи постаті національного символу сильної влади – гетьмана.

Як і всі українські уряди доби так званих визвольних змагань 1917-1921 рр., гетьманат носив характер експерименту. Українська держава гетьмана П. Скоропадського базувалась на переплетінні монархічних, республіканських і диктаторських засад. Таке поєднання повинно було сприяти підвищенню рівня керованості державою, що відповідало інтересам суспільства.

Для реалізації політичної програми Павло Скоропадський насамперед реформував механізм держави. Він зазначав, що спочатку і “не думав про відновлення в Україні гетьманства, а тільки про дуже коротку диктатуру, на час поки вдасться сформувати більш помірковану владу” [1].

Декларована Скоропадським ідея сильної влади заради політичних і соціальних реформ утілилась у затверджених ним же 29 квітня 1918 р. “Законах про тимчасовий державний устрій України”. Але слід звернути увагу на те, що ці закони були досить недосконалими, оскільки в них зовсім не зазначалось, хто на Україні є джерелом влади. Уся державна влада була сконцентрована в органах державного управління. Теорія розподілу влади на законодавчу, виконавчу й судову не застосовувалась [2].

Специфічною рисою моделі державного управління Української держави було домінування гетьмана над іншими державними організаціями. У першому розділі “Про гетьманську владу” “Законів про тимчасовий державний устрій України” закріплені виключні повноваження гетьмана на: верховне управління всією Українською Державою; ствердження законів, їх санкціонування, без якого жоден акт не мав сили; призначення голови уряду; затвердження за поданням голови Ради Міністрів членів її кабінету; скасування кабінету міністрів у повному його складі; призначення на посади і звільнення інших урядовців у разі, коли для останніх законом не встановлено іншого порядку; вище керівництво міжнародними зносинами Української Держави; право вважатися верховним воєводою української армії і флоту; оголошення окремих районів на військовому, осадному або виключному становищі; помилування засуджених, пом’якшення кари або повне прощення злочинних дій із звільненням від кримінального переслідування і суду; складення казенних взимок; дарування милості в особливих випадках, коли цим не порушуються нічий охоронювані законом інтереси і громадянські права [3].

Всі накази і розпорядження гетьмана повинні були закріплюватись головою уряду або відповідним міністром. Виходячи з перелічених прав можна зробити висновок, що гетьман особисто міг взяти на себе розв’язання і великої і незначної проблеми, що він і робив далі, аж до питань, пов’язаних зі зміною прізвищ.

Гетьман був обраний тимчасово до обрання Сейму, а тому мав юридично закріплений обмежений строк своїх повноважень як глави держави. Маючи на меті реалізацію цього принципу Скоропадський постійно наголошував на необхідності скликання Українського Сейму (його грамоти від 29 квітня, 22 жовтня

1918 р.), а Рада Міністрів у листопаді 1918 р. встигла вирішити питання про склад комісії з розробки відповідного закону. Скликання Сейму було намічено на січень 1919 р. [4].

Загострення ситуації в країні поставили гетьмана перед проблемою забезпечення керівництва державою в разі непередбачених обставин. Все це зумовило появу 1 серпня 1918 р. “Тимчасового закону про верховне управління Державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами Держави Ясновельможного Пана Гетьмана всієї України”. Закон передбачав перехід влади до державного органу – Колегії Верховних Правителів Держави, яка складалася з трьох осіб. Одну з них визначав заздалегідь сам гетьман, друга – обиралась Державним Сенатом, третя – Радою Міністрів. Колегія мала право вирішувати всі питання, які відносилися до компетенції гетьмана, крім питань про зміну законів, викладених в грамоті від 29 квітня 1918 р. Голова Колегії призначалась гетьманом, а всі справи вирішувалися більшістю голосів [5]. Механізм цього закону було задіяно лише один раз, коли гетьман перебував з державним візитом у Німеччині, тоді колегію очолив голова Ради Міністрів Ф. Лизогуб.

Таким чином, гетьман в певному розумінні уособлював собою державу, виступаючи у внутрішній і зовнішній політиці як глава держави, фактично здійснюючи одноособове правління і був формально незалежним у своїй діяльності. Виниченко В. зазначав, що деякі українські політичні сили запропонували розглядати гетьмана як “тимчасового президента” України [6]. Але, зрозуміло, що порівняння гетьмана з президентом - є перебільшенням.

Для здійснення своїх повноважень гетьман мав розгалужений апарат, який складався з трьох підрозділів: штабу, головної квартири та канцелярії.

У липні 1918 р. були затверджені тимчасові штати штабу гетьмана. Він складався з чотирьох частин: штатів осіб біля гетьмана, штатів гетьманської похідної канцелярії, штатів гетьманського коменданта і штатів гетьманського господаря. Повноваження гетьмана закріплювались у положенні “Про штаб гетьмана всієї України”.

На штаб покладалось такі завдання як: вести ділове листування гетьмана; інформування про політичну та економічну ситуацію в Україні і за її межами; гарантування особистої безпеки гетьмана; нагляд за політичними партіями та опозиційними силами; організація місцевих і зарубіжних поїздок гетьмана; ведення архівної справи [7]. Штаб займався кадровими питаннями в головній квартирі гетьмана (призначення, звільнення службовців, а також переведення та відпустки).

Основними завданнями канцелярії було діловодство та приймання скарг і прохань, які розглядав гетьман. Очолював канцелярію Генеральний писар. До його обов'язків входило супроводжування гетьмана на ділових зустрічах, прийомах, нарадах, військових оглядах.

На головну квартиру гетьмана покладалось завдання охорони всієї адміністрації гетьмана.

Одним із головних та важливих державних органів, який уособлював і законодавчу, і виконавчу владу була Рада Міністрів. Тому її повноваження та особливості треба розглянути ширше. До компетенції Ради Міністрів, як колегіального органу, за “Законом про тимчасовий державний устрій України” належало спрямування та об'єднання праці окремих державних установ у плані законодавства. Голова уряду та міністри відповідали перед гетьманом за загальний стан державного управління.

Повноваження міністрів передбачали розроблення законодавчих актів стосовно напрямку державного управління. Для оперативності та більш ефективного управління процесами міністрам надавалося право не тільки тлумачити закони, а й видавати підзаконні акти після попереднього їх схвалення лише Радою Міністрів.

Виходячи з компетенції та повноважень Ради Міністрів можна зробити деякі висновки: Рада Міністрів – колегіальний орган, який виконував функції – координації загальнодержавних програм і узагальнення законодавчої ініціативи міністерств та окремих відомств; голова Ради Міністрів виконував функції щодо добору кандидатів на міністерські посади, головування на засіданнях; міністри, кожний особливо несли відповідальність тільки перед гетьманом; гетьман сам ухвалював рішення про довіру чи недовіру урядові у повному складі. Але разом з цим, свої накази та розпорядження він повинен був погоджувати з головою уряду, або з міністром, який відповідав за певну сферу державного управління.

Уряд Української держави спочатку мав дві назви: Кабінет Міністрів та Рада Міністрів. Посада Голови Уряду була вперше визначена як Отаман – міністр. Взагалі було створено 13 міністерств, Державну канцелярію, Управління справами Ради Міністрів, службу Державного контролю та Малу Раду Міністрів.

Міністерства поділялися як на галузеві так і функціональні: внутрішніх справ, військових справ, закордонних справ, народного здоров'я та опікування, праці, харчових справ, сповідань, промисловості й торгів, фінансів, шляхів та юстиції. Міністерства мали різнопланову й водночас типову внутрішню структуру. Склалися з департаментів, але були й винятки. Так, до структури центральних органів управління входили Головні управління, Головні інспекції, управління на правах департаменту, окремі

управління тощо. В свою чергу департаменти розподілялися на відділи. Окрім цього, при міністерствах функціонували самостійні підрозділи, зокрема при Міністерстві юстиції – Головне управління місцями ув'язнення та головна інспекція по пересиланню в'язнів. Крім функціонально-галузових підрозділів, до структури міністерств входили організаційно-адміністративні відділи. Так, відділи персонального складу займалися кадровими справами як у своєму міністерстві, так і в підлеглих міністерствах, а також вирішували питання щодо службової відповідальності урядовців [8].

Голова Ради Міністрів мав власну канцелярію, що була його своєрідним особистим апаратом. До складу Державної канцелярії входили Держсекретар та його товариші, Юридична рада, департамент законодавчих справ, відділ кодифікації законів, державна друкарня. Канцелярія відала всіма справами, що надходили на вирішення і розгляд до Голови; листуванням з міністерствами, начальниками відомств та представниками іноземних держав; справами, що вносилися на розгляд Ради Міністрів Головою. Таким чином, Державна канцелярія грала важливу роль у розробці нормативних актів, узгоджені позицій відомств.

Одночасно з Державною канцелярією діяв ще один підрозділ Ради Міністрів – Управління справами Ради Міністрів. Управління складалося із канцелярії, департаменту преси, державного телеграфного агентства, господарчого департаменту, департаменту законодавчих справ. На чолі Управління справами знаходився Держсекретар, який призначався гетьманом.

У травні 1918 р. була утворена Мала Рада Міністрів, яка складалася з товаришів міністрів та осіб, що заміняли їх з правами товаришів міністрів. У першу чергу вона займалася обговоренням законопроектів у першому читанні. Очолював Раду один з міністрів або їх товаришів за призначенням Ради Міністрів. До компетенції Малої Ради належали також: розгляд таких адміністративних пропозицій міністерств, які за складністю не вимагали взаємної згоди відомств у письмовій формі; розгляд проектів, штатів і кошторисів, що складалися окремими міністерствами; розгляд інших справ, які Рада Міністрів передає на розгляд Малої Ради та ін. [9]. Мала Рада Міністрів була одним з прогресивних новоутворень. Її діяльність дала можливість Раді Міністрів сконцентрувати увагу лише на стратегічних напрямках і рішеннях.

За часів Української держави важливим було питання організації проходження державної служби. Систематизація та впорядкованість інституту державної служби України відбувалася лише в цей період. І хоча гетьман керувався колишніми законами Російської імперії, але це не можна назвати повним копіюванням.

Усі державні службовці поділялися на класи за посадою і пенсійним забезпеченням. На посади 1 і 2 класу призначав лише гетьман. На посади, що відповідають 3 класові, призначали згідно з наказом, підписаним гетьманом, відповідним міністром та держсекретарем. Посади 4 класу обіймали згідно з наказом, який підписувався гетьманом та міністром відповідного міністерства. Державні службовці 5 класу призначалися, згідно з наказом відповідного міністра, після погодження з гетьманом поданих списків. Посади 6 класу, міністр призначав власноручно. Заміщення на посади 7 класу й нижче, регламентувалися порядком, який встановлювався у кожному окремому відомстві особисто міністром. Звільнення відбувалося у такому ж порядку, як і призначення [10].

В період гетьманату робилися спроби створити ефективний апарат контрольної служби. З вересня 1918 р. було введено в дію закон “Про тимчасову організацію державного контролю”. Закон передбачав, що “контрольні установи в їх ревізійній діяльності зовсім не залежать від інших установ, за винятком законодавчих”. Структура центральних установ державного контролю відзначалася простотою. Очолював державний контроль Генеральний контролер, який мав ранг міністра. Щодо компетенції державного контролю, то вона не була чітко визначена.

8 липня 1918 р. Рада Міністрів прийняла закон “Про утворення Державного Сенату”. Фактично цей закон визначав лише структуру державного сенату та вимоги до сенаторів і порядок їхнього призначення. Законом передбачалося створити замість Генерального Суду іншої вищої судової інстанції – Державного Сенату, “Президент Державного Сенату і Сенатори Загального Зібрання призначались наказами гетьмана, після попередньої ухвали кандидата Радою Міністрів”. В свою чергу Сенат поділявся на Генеральні суди: Адміністративний, Цивільний, Карний. Зберігалися діючі до революції судові палати [11]. Спостерігається поєднання судової та виконавчої влади, підтвердженням цього є те, що Сенатори Загального Зібрання можуть бути призначенні на посади міністра чи державного секретаря, або товариша міністра чи товариша державного секретаря.

Таким чином, в Українській державі П. Скоропадського, яка проіснувала лише вісім місяців, була створена специфічна модель державних органів влади і управління.

На процес створення та функціонування органів державної влади цього періоду впливав ряд факторів: з самого початку доба гетьманату була заповнена боротьбою уряду з більшовиками (зовнішній фронт), з російськими організаціями, з українською опозицією (внутрішній фронт); тяжка спадщина, яку дістав

гетьманській уряд від попередньої доби (зобов'язання постачати Німеччині та Австро-Угорщині продукти харчування за Берестейським миром); великі проблеми в галузі соціальних відносин (чекання селянства на безоплатну передачу поміщицької землі); існування каральних загонів, пов'язаних з німецькою окупацією, за діяльність яких відповідальність падала на гетьмана.

Однією з головних рис доби гетьманату була концентрація всієї повноти державної влади в органах державного управління. Розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову в державному механізмі не застосовувався.

Представницький законодавчий орган в політичній системі держави був відсутній, а юридично незалежна судова влада підпорядковувалась центральним органам державного управління.

Пріоритетну роль у системі державного управління відігравав орган держави в одній особі гетьмана, повноваження якого поширювалось на сферу законодавчої, виконавчої і судової влади. Організаційна структура вищих органів державного управління відзначалась простотою побудови і широтою компетенції. Така система державного управління була найбільш ефективною в перехідний період. Основне завдання державних органів у цих умовах полягало в стабілізації ситуації і створення умов для побудови нової моделі державного та суспільного устрою. У досліджуваній період створити такі умови могла тільки політична система гетьманату, яка була оптимальним варіантом організації державного управління в тих умовах.

Звернення до теми гетьманату є актуальним і в сучасні часи, які фактично повторюють минулу історію. Адже перешкоди на шляху утвердження України як незалежної держави багато в чому такі самі, як за часів П. Скоропадського (нездатність української політичної еліти дійти спільної думки, її невміння поліпшити життя народу реформами). Наші роки з тими уподоблює важлива змістовна подібність – дійові пошуки форм і засобів формування української державності, відчайдушні спроби зрушити з місця побудову цивілізованого громадянського суспільства, навіть у суперечливості рушіїв суспільного прогресу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Скоропадський П. Спомини. - К., 1992. - С. 84.
2. Закони про тимчасовий державний устрій України. // Хрестоматія з історії держави і права України. За ред. В.Д. Гончаренко. - К., 2000. - Т. 2. - С. 63.
3. Там само. - С. 64.
4. Грамота до всього українського народу. // Хрестоматія з історії держави і права України. За ред. В.Д. Гончаренко. - К., 2000. - Т. 2. - С. 61.
5. Тимчасовий закон про верховне управління Державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами Держави Ясновельможного Пана Гетьмана всієї України. // Хрестоматія з історії держави і права України. За ред. В.Д. Гончаренко. - К., 2000. - Т. 2. - С. 69.
6. Винниченко В. Відродження нації. - К., 1990. - Ч. 3. - С. 35.
7. Яременко О. Система центральних органів державного управління Української держави (квітень – грудень 1918 р.) // Вісник Української Академії державного управління. - 1999. - № 4. - С. 41.
8. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України 1917-1920 рр. - К., 1997. - С. 94.
9. Мироненко О.Л. Верховне управління українською державою (квітень-грудень 1918р.) // Правова держава. - 1995. - В. 6. - С. 127-128.
10. Коник С. Рада Міністрів і міністерства Української держави 1918 р.: структура, компетенція та склад. Організація державної служби // Вісник Української Академії державного управління. - 1998. - № 1. - С. 73.
11. Землянська В. Судове законодавство гетьмана Скоропадського // Закон і бізнес. - К., 1999. - 15 травня. - С. 36.
12. Грамота до всього українського народу; Закони про тимчасовий державний устрій України. // Хрестоматія з історії держави і права України. За ред. В.Д. Гончаренко. - К., 2000. - Т. 2. - С. 61, 63.